

COORDENAÇÃO E INTEGRAÇÃO: ASPECTOS LEGAIS DA POLÍTICA AMBIENTAL NA UNIÃO EUROPEIA***COORDINATION AND INTEGRATION: LEGAL ISSUES OF ENVIRONMENTAL POLICY IN THE EUROPEAN UNION***

Artigo recebido em 05/07/2019

Revisado em 24/07/2019

Aceito para publicação em 20/08/2019

Deilton Ribeiro Brasil

Pós-doutor em Direito pela Università degli Studi di Messina, Itália. Doutor em Direito pela UGF/RJ. Professor da Graduação e do PPGD - Mestrado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna (UIT) e das Faculdades Santo Agostinho (FASA).

Leonardo Alexandre Tadeu Constant de Oliveira

Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna (UIT). Especialista em Direito Tributário pela Universidade Gama Filho-RJ. Bacharel em Direito pela Universidade FUMEC-MG. Advogado.

RESUMO: O presente artigo aborda a política ambiental no âmbito da União Europeia, apontando a sua inserção na legislação comunitária desde o início da discussão da questão ambiental até a sua inclusão como objetivo atrelado as demais políticas de forma fundamental. Neste sentido, se abordou a capacidade de integração das políticas ambientais, com a definição de competências e de todo um direito comunitário integrativo ambiental, com princípios definidos em tratados e competência privativa da União, de forma a assegurar a sua coordenação e efetividade. A metodologia utilizada foi indutivo-dedutiva, utilizando o método teórico-bibliográfico e documental, utilizando o procedimento analítico e histórico.

PALAVRAS-CHAVE: União Europeia; Política Ambiental; Integração; Direito Comunitário; Legislação Ambiental Europeia.

ABSTRACT: This article deals with environmental policy within the European Union, pointing to its insertion in the Community legislation from the beginning of the discussion of the environmental issue until its inclusion as an objective linked to other policies in a fundamental way. In this sense, the ability to integrate environmental policies, with the definition of competences and an integral environmental law, with principles defined in treaties and with the exclusive competence of the Union, was addressed in order to ensure

their coordination and effectiveness. The methodology used was inductive-deductive, using the theoretical-bibliographic and documentary method, using the analytical and historical procedure.

KEYWORDS: European Union; Environmental politics; Integration; Community law; European Environmental Legislation.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Os tratados e a consolidação da União Europeia e sua política ambiental. 2. Os tratados europeus e os princípios advindos da política ambiental e a distribuição normativa das competências. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Partindo de um grupo de países desenvolvidos, a União Europeia possui uma admirável e moderna legislação, que procura atender os objetivos comunitários, como foi demonstrado em todo o decorrer do período, desde a união econômica até a presente fase, de aprofundamento da união nos aspectos político e legislativo. O grande desafio representado pela unificação normativa de seus integrantes foi marcado pelo desenvolvimento de diversos mecanismos legais imprescindíveis ao atual mundo globalizado, alcançando eficiência e sofisticação de forma a envolver desde os principais países até os menores estados e mesmo às comunidades remotas autônomas, apresentando uma resposta crescente e democrática as demandas plurais.

Com efeito, a União Europeia ultrapassou seus objetivos iniciais econômicos e com isso acabou por formar um arcabouço normativo amplamente significativo em diversas áreas do direito, como a econômica, a educacional, a social e ambiental. A criação legislativa advém da política e esta da representatividade que é a base do engajamento populacional e neste aspecto, a Europa evoluiu e consegue seguir aumentando a sua capacidade enquanto União, num trabalho paulatino de construção com os Estados.

Em matéria de política ambiental e legislação ambiental, a vanguarda europeia vem demonstrando ao mundo o engajamento e a proposição de diversas normas que visam a tutela ambiental e que não só acompanham como servem de exemplo a toda a comunidade internacional.

Este trabalho visa destacar a importância da política ambiental europeia, inicialmente inserida como resposta a demanda mundial de defesa do meio ambiente e gradativamente ganhando importância nas comissões e tratados, passando a figurar como base legislativa

atrelada a todas as demais políticas, num lugar de destaque como norma fundamental do próprio Tratado, passando a nivelar em igualdade com as demais políticas em âmbito europeu.

O artigo procura ainda destacar que destas políticas advêm os tratados e os princípios pelos quais a legislação ambiental deverá ser encarada pelos tribunais e aplicada pelos Estados Membros, bem como destacou, ainda que resumidamente, o princípio integrativo que é o verdadeiro corolário que permite o funcionamento da União Europeia e como este reflete a adoção das políticas ambientais neste âmbito.

O artigo foi dividido assim em introdução, metodologia, considerações finais e referências, além do desenvolvimento, que por sua vez foi dividido em duas partes, a primeira com a contextualização legislativa e histórica das políticas ambientais nos tratados e uma segunda parte a respeito dos princípios e das competências desta normatização advindas.

O método utilizado para a pesquisa foi o teórico-bibliográfico que visou associar o tema políticas ambientais com a integração comunitária no âmbito da União Europeia. Para tanto, foi feita a análise de artigos e livros sobre os temas, valendo-se da pesquisa documental, com análise de tratados e legislação a respeito dos mesmos temas.

Para o correto desenvolvimento do tema, que vem sendo modificado no decorrer do tempo, procurou-se contextualizar e expor cronologicamente os dados pesquisados valendo-se do procedimento analítico-histórico para exposição do tema e do mesmo para verificar os objetivos traçados e modificados a partir da legislação vigente na União Europeia, pelo que se utilizou também do procedimento analítico interpretativo.

Procurou-se ainda aliar este histórico à pesquisa interpretativa do acervo de Resoluções e Convenções destinadas ao tema pela Legislação Europeia, promovendo uma análise crítica do tema à luz desta legislação. Ao final, foram apontadas algumas considerações a respeito dos temas abordados a partir do referencial teórico, especialmente através dos compromissos assumidos pelos Estados no âmbito da União Europeia referendados em normas.

1 OS TRATADOS E A CONSOLIDAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA E SUA POLÍTICA AMBIENTAL

A despeito dos recentes episódios políticos que envolvem ondas migratórias associadas à crise financeira global e o relativo impacto negativo na popularidade da União Europeia, bem como a própria saída da Inglaterra no BREXIT, a Europa do Euro é uma realidade muito firmemente alicerçada em bases políticas institucionalizadas durante todo o

processo de formação da União Europeia, edificada sobre uma legislação cada vez mais apurada no sentido de cuidar da comunidade, com a guarda das instituições efetivada pela sua estrutura judicial, capitaneada pelo Tribunal Europeu.

O sucesso deste empreendimento advém dos esforços de criação e aprimoramento legislativo do conjunto de Estados, visando a utilização de suas potencialidades ao mesmo tempo em que a melhora da qualidade de vida de seus habitantes. A qualidade de vida associada ao desenvolvimento econômico comercial foram o objetivo inicial dos tratados que historicamente iniciaram o que veio a ser a União Europeia e obviamente que o respeito e a preservação ao meio ambiente foram se aglutinando e ganhando importância neste contexto.

A Europa tem construído um direito comunitário integrativo, constituindo-se na vanguarda da política internacional e um modelo exemplar de integração estatal. E desta forma a temática ambiental ganha um enfoque novo e diversa da tratativa mundial deste assunto.

Desta forma, diferente da dificuldade representada pela soberania robusta das relações internacionais, a menção legislativa das questões ambientais nos tratados europeus é acompanhada da integração e coordenação das políticas no nível regional. E acaba por acompanhar ou mesmo propor a própria evolução do tema, que a cada dia torna-se mais importante na estrutura dos tratados internacionais e na tratativa legislativa dos Estados.

Apesar de inicialmente centrada num esforço de unificação econômica, questões sociais e as próprias questões ambientais foram sendo incorporadas na tratativa entre os Estados, passando a uma tratativa como “Europa”. Neste sentido, concretiza-se uma realidade exigível a partir de políticas, abordadas nos instrumentos pactuados no âmbito da própria União Europeia. Assim, apesar da origem eminentemente econômica, a política ambiental passou ao centro num contexto histórico que deve ser considerado para fins deste trabalho como marco inicial e plano de fundo.

Com efeito, nos tratados iniciais de conformação da Comunidade Econômica Europeia, a conciliação das atividades econômicas e a preservação do meio ambiente não eram associados ou mesmo eram objetivos iniciais dos europeus, como pode ser verificado nos tratados iniciais, como no Tratado de Paris de 1951 que praticamente iniciou o processo de integração econômica ao iniciar a Europa do carvão e do aço. Mesmo no Tratado de Roma de 1957, que iniciou a Comunidade Econômica Europeia, verifica-se que as metas ali traçadas eram metas eminentemente econômicas e envolviam a instituição do ambicionado mercado comum, obviamente não sendo a proteção e respeito ao meio ambiente um pilar necessário, à época, àquele objetivo, como pode ser verificado a partir de seus artigos 2º e 3º.

A formação de um grande espaço de negócios, caracterizado pela ausência de fronteiras entre os Estados, deveria ser marcada por ações comunitárias visando também proteger o homem e o ambiente, ao mesmo tempo em que se discutiria a racionalidade de um modelo capaz de gerar benefícios econômicos, porém, sem prejuízo ambiental (OLIVEIRA, 2003).

O surgimento da questão ambiental na década de 1960 impactaria no processo de formação política europeia. O impacto do reconhecimento das agressões humanas ao meio ambiente, muito por força dos desastres ambientais ocorridos no período de industrialização do pós-guerra, como o uso DDT e a possível relação entre o excesso de emissão de CO₂ e o aumento de temperatura global, foi acolhido pela opinião pública, que passou a exigir dos governos respostas e ações efetivas no sentido de sua resolução.

Decorre que a questão ambiental ganhava popularidade ao mesmo tempo em que passava a ser discutida em todas as searas. A este fato soma-se a publicação do Relatório do Clube de Roma de 1968, no qual foram apresentados resultados apocalípticos sobre a destruição do meio ambiente, em relatório científico firmado por estudiosos do MIT. Estes eventos motivaram, já em 1970, a publicação da Declaração relativa ao ordenamento do ambiente na Europa, com princípios em matéria de proteção ambiental (ANTUNES, 1997).

Para Lago (2007) a repercussão ambiental ensejou a comunidade internacional a adotar medidas e reconhecer a questão ambiental, sendo que as Nações Unidas promoveram a Convenção de Estocolmo de 1972, a primeira grande Convenção Ambiental, na qual restaram discutidos, reconhecidos e mitigados os efeitos do desenvolvimento econômico, evento ao qual se sucedeu, em Paris, a um encontro do Grupo Europeu, que publicou a Declaração de Chefes de Estado e de Governo de 1972, segundo a qual se promoveria uma particular atenção aos valores e bens não materiais e a proteção do meio ambiente a fim de colocar o progresso a serviço dos homens.

Desta forma, a futura União Europeia já iniciava o seu vanguardismo na defesa do meio ambiente incluindo ações no sentido da prevenção e proteção ambiental. Na verdade, verificou-se que a busca pelo pleno desenvolvimento através da ampliação do mercado comum e de suas políticas econômicas conjuntas implicaria em efeitos advindos deste processo de industrialização e exploração agrícola impactantes no meio ambiente que foram percebidas naquele contexto, sendo necessária a tutela ambiental para a consecução dos objetivos de integração econômica.

A Reunião de 1972 foi o início da política ambiental da União Europeia no sentido da elaboração do PACMAS – Programa de Ação Comunitária em Matéria de Meio Ambiente,

que previa cinco programas de ação (OLIVEIRA, 2003). Assim, com base em todos os preceitos formulados naquela reunião, no ano seguinte o Conselho Europeu aprovou o Primeiro Programa de Ação Comunitária em Matéria de Meio Ambiente, a ser implementado entre 1973 e 1977 (RAMÓN, 1997).

Neste primeiro programa foram apresentados os princípios e as prioridades orientadoras da política de meio ambiente europeia, com destaque para o incremento da qualidade de vida dos povos europeus. Na verdade, se verificava um caráter paliativo dos danos ambientais que já caracterizavam o desenvolvimento econômico à época, mas representaram o início da discussão do tema, sendo certo que todo o processo tem um início a partir do reconhecimento da existência dos danos, passando-se, numa segunda expectativa, às fases subsequentes.

Ato seguinte, foi instituído o Segundo Programa de Ação Comunitária em Matéria de Meio Ambiente, previsto para o período entre 1977 e 1981, que basicamente promoveu a continuidade ao programa anterior, apenas prevendo uma relação de ações capazes de solucionar os problemas essencialmente derivados da poluição. Já no terceiro programa, entre os anos de 1983 e 1987, foram implementadas novas estratégias que englobavam a prevenção e a integração de políticas ambientais, de forma a efetivar a proteção ambiental (OLIVEIRA, 2003).

O ano de 1987, assim como ano de 1972, são tidos como anos emblemáticos para a chamada questão ambiental, vez que a foram marcados em âmbito mundial por eventos de alta monta. A proteção no meio ambiente no âmbito internacional foi sendo desenvolvida em virtude dos interesses da época.

Os próprios temas que mais preocupavam os Estados foram sendo multiplicados com o tempo. Nos anos 50, as convenções se concentravam sobre a poluição transfronteiriça e marítima. Nos anos 60, com os resíduos marítimos. Nos anos 70, buscava-se a proteção das espécies ameaçadas de extinção com os recursos hídricos. Já nos anos 80, com a camada de ozônio e com a diversidade biológica. Nos anos 90, chega à questão dos organismos geneticamente modificados e das mudanças climáticas. No início do século XXI, uma abordagem de governo dos riscos começa a se consolidar. (VARELLA, 2009)

Assim, se em 1972 houve a Conferência de Estocolmo, em 1987 foi publicado o Relatório Brundtland, conhecido como Nosso Futuro Comum, documento no qual se

estabeleceram as premissas do desenvolvimento sustentável, documento que fundamentou a não menos emblemática Convenção do Rio de Janeiro de 1992 (RAMÓN, 1997), (VARELLA, 2003).

Com base no desenvolvimento sustentável, se tem que a preservação ambiental não é apenas a proteção do meio ambiente, mas o controle do consumo e da produção nos países desenvolvidos, bem como o uso racional dos recursos naturais, de forma a garantir que “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

A singularidade do continente europeu, com sua população engajada e consciente e pela proximidade dos Estados, reunidos numa comunidade de objetivos não só econômicos, mas também de qualidade de vida fez com que a mensagem ambiental tivesse ali um impacto maior e uma busca pela efetividade também maior, permitindo, a partir de seu reconhecimento, uma evolução legislativa notável.

A influência ambiental já estava suficientemente grande para passar, já em 1987 a integrar de forma expressa um Tratado, de forma que o Tratado do Ato Único Europeu - TAUE - trouxe em seu bojo dispositivos que trataram da matéria ambiental no seu Título VII, que tratou basicamente dos objetivos a serem alcançados em termos ambientais pela União, que seriam preservar, proteger e melhorar a qualidade do meio ambiente bem como proteger a saúde humana e fazer a utilização racional dos recursos naturais, promovendo as medidas possíveis e necessárias para fazer frente aos problemas ambientais.

Nesta esteira, o Quarto Programa de Ação Comunitária em Matéria de Meio Ambiente passa a vigorar trazendo a proposição de uma integração das políticas ambientais a outras políticas comunitárias desde 1987 até o ano de 1992, através de quatro instrumentos de atuação: legislação, controle, informação e emprego. Neste ponto se verifica a necessidade integrativa das políticas ambientais, com instrumentos previstos na legislação ao mesmo tempo em que previa o controle centralizado.

A edição do Ato Único Europeu em 1987 foi um marco no sentido de introduzir o meio ambiente nos instrumentos fundacionais da Comunidade, determinando especificamente a necessidade de harmonização das normas ambientais com as políticas econômicas do então bloco econômico. É de destacar que a própria busca pela qualidade de vida e pela integração econômica, objetivos iniciais do bloco, impôs aos países aderentes à comunidade a necessidade de enquadramento às diretrizes gerais coordenativas da comunidade.

A importância da passagem da matéria ambiental à norma fundamental expressa é no sentido de passar de uma menção indireta à menção direta e do consequente empoderamento da União sobre esta matéria que se iniciou neste momento.

A queda do muro de Berlim e o fim do comunismo em 1989-1991 modificaram o plano político internacional e permitiram, ainda que momentaneamente, a edificação de uma motivação global ambiental, que foi o espírito no qual, em 1992, realizou-se no Rio de Janeiro um dos eventos mais importantes do século XX em matéria ambiental, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92.

Num evento de discussão ambiental sem precedentes foram reunidos representantes de 175 países e de Organizações Não-Governamentais (ONGs) em painel próprio, todos na esteira do Relatório Brundtland, com objetivo de implementar o desenvolvimento sustentável através de meios capazes de conciliar o desenvolvimento econômico à preservação ambiental. As discussões da RIO-92 tiveram influência em todo o mundo e suas discussões refletiram em posições tomadas por diversos países e organizações governamentais.

Imbuídos deste espírito os compromissos que caracterizaram o Quinto Programa em Matéria de Meio Ambiente foram entabulados de forma a definir novos princípios e estratégias que considerariam os ditames da RIO-92, e que seriam adotados no período entre 1992 e 2000. A ação seria estendida e coordenada por toda a comunidade, considerando todos os setores passíveis de geração de poluição, como os da indústria, energia, turismo, transportes e agricultura, sendo também definitivamente incorporado o conceito de desenvolvimento sustentável, calcado no princípio do desenvolvimento durável, medidas preventivas e responsabilidade partilhada.

O ano de 1992 marcou ainda a efetiva criação da União Europeia com a base legal atual, a partir do Tratado de Maastrich que, em seu artigo 2º, destaca o princípio do crescimento sustentável, não inflacionário e que respeite o meio ambiente, destacando como um de seus objetivos "promover, por meio da criação de um mercado comum e de uma união econômica e monetária, o desenvolvimento sustentável das atividades econômicas (...) e um elevado nível de proteção e melhoria da qualidade do ambiente".

Ademais, foi previsto no Tratado, em seus artigos 174, 175 e 176, toda a Política Europeia para o Meio Ambiente¹, sendo que, em linhas gerais, estabeleceram-se os objetivos a serem alcançados na área ambiental pelo Bloco, quais sejam, preservar, proteger e melhorar

¹ Atualmente seguem-se as mesmas instruções, que pela modificação pelo Tratado de Lisboa em 2007, passou a figurar nos artigos 191, 192 e 193.

a qualidade do meio ambiente; proteger a saúde humana; fazer utilização racional dos recursos naturais; e promover as medidas possíveis e necessárias para fazer frente aos problemas ambientais, seja no contexto regional ou mundial (QUEIROZ, 2005).

De destacar que apesar da completude dos objetivos ali traçados, era necessário que a União Europeia tivesse uma política coordenada efetiva, que pudesse abarcar e efetivar a todas as atividades dos seus integrantes relativas ao meio ambiente. Esta política ambiental coordenada surgiu a partir da Comissão Europeia em 1998 que integrou o tema ambiental como uma das políticas oficiais da União, fazendo com que tornasse uma obrigação para as instituições comunitárias a integração dos objetivos ambientais às outras políticas.

O Tratado de Amsterdã de 1997 foi a consolidação de todos os Tratados anteriores, destacando que, desde Paris de 1951, passando pelos de Roma de 1957, pelo Ato Único Europeu de 1987 e o de Maastricht de 1992, de modo que os artigos 130 R a 130 T transformaram-se nos atuais artigos 174 a 176 já referidos, dentro do Título XIX, passando desde 2007 a constar do Título XX nos artigos correspondentes 191, 192 e 193, concernentes as modificações pelo Tratado de Lisboa.

De verificar que este histórico demonstra que os Princípios e as Políticas para o meio ambiente da Europa não só são sincronizadas com as diretrizes Mundiais, mas sim são as suas determinantes, de forma que acabaram por apontar um caminho, como de fato aponta, com a própria União Europeia se tornando um exemplo de integração de países com objetivos comuns, de forma a preservar a soberania ao mesmo tempo em que cedem competências a execução de um bem comum, no caso a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentado, partindo de uma elevação de qualidade de vida e de relacionamento pacífico.

De certa forma, no âmbito da União Europeia, desde seus primórdios, residem as iniciativas pioneiras na proteção ambiental, de forma que a proteção ao meio ambiente passou gradativamente a ocupar espaço central na discussão do antes economicista grupo, evoluindo de forma a demandar um rol de políticas que são decididas pelas instituições comunitárias no sentido de criação de uma ordem jurídica voltada para a adoção de medidas e ações destinadas a garantir a proteção do meio ambiente, como figura central nas discussões do processo comunitário (MATA DIZ, 2012).

2 OS TRATADOS EUROPEUS, OS PRINCÍPIOS ADVINDOS DA POLÍTICA AMBIENTAL E A DISTRIBUIÇÃO NORMATIVA DAS COMPETÊNCIAS

A partir de seu histórico e de seu pioneirismo na seara ambiental, motivados pelos objetivos econômico-integrativos iniciais da Comunidade Europeia, tem-se a formação de um sistema cada vez mais voltado à consecução destes objetivos e nos quais se verifica a gradativa elevação da prevalência da legislação comunitária sobre a legislação ordinária nacional.

A conformação dos Tratados integrativos aliada à solidez das interpretações jurisprudenciais do Tribunal Europeu trabalha de forma a atrair a necessária conformação de competências para o funcionamento de um "Estado Integrado" aos moldes de uma espécie nova de administração pública, comparada a uma forma federal, mas na qual os integrantes sempre possuem Direito de saída.

A singular construção deste modelo de integração de Estados permitiu o estabelecimento de diversas metas, iniciadas no setor econômico e posteriormente ampliadas a todos os setores, incluindo a área política, social e ambiental. Tratando-se de experiência singular e que envolve países industrializados e democraticamente estabelecidos, com sociedades culturalmente estabelecidas, a União Europeia pode promover de forma particular políticas específicas no setor ambiental baseadas em princípios comuns e num arranjo integrativo especialmente voltado para seus objetivos de vanguarda na proteção ambiental.

Desta forma, ao se analisar especificamente os Tratados Constitutivos e de funcionamento da União Europeia em seus objetivos concernentes a políticas ambientais, se verifica a prevalência de princípios orientadores e de normas suporte para estes, especialmente com fito no artigo 191, item 2, de forma que a legislação dos integrantes e mesmo a regulamentação da aplicação dos Tratados em nível Estatal encontra-se consonante com estes princípios, sempre com a "sisuda" observação do Tribunal Europeu:

Artigo 191.

1. A política da União no domínio do ambiente contribuirá para a prossecução dos seguintes objectivos:

- a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente,
- a protecção da saúde das pessoas,
- a utilização prudente e racional dos recursos naturais,
- a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas.

2. A política da União no domínio do ambiente terá por objectivo atingir um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União. Basear-se-á nos princípios da precaução e da acção

preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.

Neste contexto, as medidas de harmonização destinadas a satisfazer exigências em matéria de protecção do ambiente incluirão, nos casos adequados, uma cláusula de salvaguarda autorizando os Estados-Membros a tomar, por razões ambientais não económicas, medidas provisórias sujeitas a um processo de controlo da União.

3. Na elaboração da sua política no domínio do ambiente, a União terá em conta:

- os dados científicos e técnicos disponíveis,
- as condições do ambiente nas diversas regiões da União,
- as vantagens e os encargos que podem resultar da actuação ou da ausência de actuação,
- o desenvolvimento económico e social da União no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões.

4. A União e os Estados-Membros cooperarão, no âmbito das respectivas atribuições, com os países terceiros e as organizações internacionais competentes. As formas de cooperação da União podem ser objecto de acordos entre esta e as partes terceiras interessadas.

O disposto no parágrafo anterior não prejudica a capacidade dos Estados-Membros para negociar nas instâncias internacionais e celebrar acordos internacionais.

A definição das políticas ambientais e seu alinhamento pelos países integrantes da União Europeia também apresentaram uma grande evolução, sendo de grande importância a atuação do Tribunal de Justiça Europeu, especialmente no tocante às suas interpretações pró-Europa que determinaram um efetivo compartilhamento de competências entre a União Europeia e os Estados Membros, num arranjo em aperfeiçoamento constante.

Cumprе esclarecer que a partir do Ato Único Europeu de 1987 e também pelo Tratado de Maastrich de 1992, verificou-se a elevação da política ambiental ao nível comunitário, integrando efetiva e diretamente a base fundamental da Comunidade:

Artigo 6º

As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da Comunidade previstas no artigo 3º, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável.

E é de suma importância destacar que daí surge a integração de forma normativa da matéria ambiental, que será desde aliada as demais matérias como objetivo a ser considerado e alcançado em conjunto com as demais políticas da União. Surge daí a definição das questões de competência para elaboração e efetivação de políticas ambientais, que é da União, nos termos do artigo 192, item 1:

Artigo 192

1. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, adoptarão as ações a empreender pela União para realizar os objectivos previstos no artigo 191.º.

Esclareça-se que a União não só determina as políticas ambientais, dentro de sua estrutura representativa, como é a responsável por sua efetivação, como se extrai do quadro de competências compartilhadas dos tratados fundacionais, que evoluíram para a transferência às instituições comunitárias do poder decisório. Tal assertiva é clara com interpretação dada ao artigo 3º, 3 (anterior artigo 2º do TCE), que prevê a proteção ao meio ambiente.

Assim, a partir do momento em que fazem parte dos objetivos gerais da União, os Estados membros poderão exercer esta competência somente na medida em que a União estabelecer de forma a tornar coordenada a ação protetiva e em prol do objetivo europeu.

O artigo 193 do TUE estabelece a competência da União para a política ambiental ao abordar de forma residual e concorrente a permissiva aos Estados de adotar, por si, medidas de proteção a reforçar as medidas “Europeias”, desde que consonantes com as medidas da União e desde que previamente notificadas a Comissão Europeia:

Artigo 193

As medidas de protecção adoptadas por força do artigo 192.º não obstam a que cada Estado-Membro mantenha ou introduza medidas de protecção reforçadas. Essas medidas devem ser compatíveis com os Tratados e serão notificadas à Comissão.

Cumprido esclarecer que a definição de competência é de suma importância para que se garanta a efetividade da medida, que somente pode ser alterada pelo Estado para uma situação de maior proteção que a da norma da União e desde que compatível e previamente notificada. Desta forma resta garantida uma efetividade mínima em todo o território da comunidade, já que aos Estados não é possível modificar, a não ser para melhor, a aplicação das decisões da comissão, mantendo a compatibilidade com os tratados.

Implica ainda destacar na sequência de seu histórico de compartilhamento de competências que os princípios norteadores das próprias políticas ambientais, e com os quais o Tribunal de Justiça da Europa promoverá a aplicação das normas, são inicialmente definidos a partir dos princípios advindos dos Programas em Matéria de Meio Ambiente.

Conforme estabelecido no artigo 191, item 2, os Princípios que norteiam a política ambiental europeia são definidos na legislação, o que lhes traz força normativa no sentido de obediência prévia pelos Estados e pelo legislativo e ainda na aplicação aos casos concretos, no caso pelo próprio Tribunal de Justiça da Europa, e pelos diversos controles jurisdicionais exercidos pelos Estados através de seus Tribunais.

Os principais princípios podem ser agrupados em torno de eixos, com um princípio base. Assim tem-se o princípio da precaução que determina que se algo pode ser potencialmente gerador de alterações negativas no meio ambiente deve ser evitado; o

princípio da prevenção que assevera que as medidas preventivas devem ser tomadas para evitar-se danos aos ecossistemas; o princípio da correção na fonte que prevê ser necessário identificar quem deve corrigir o problema, onde e quando e o princípio do poluidor-pagador que denota que o custo da prevenção e da reparação dos danos ao meio ambiente deve ser suportado pelo poluidor.

Frise-se que o presente agrupamento de princípios toma por base o trabalho de Goulart; Mata Diz (2012), que elenca os onze princípios que tangem o direito ambiental na União Europeia, listados pormenorizadamente e que na verdade formam, se analisados em consonância com o princípio integrativo um verdadeiro Princípio de Integração Ambiental, que adiante será analisado em conjunto com o próprio Princípio da Integração previsto no artigo 11 do Tratado de Funcionamento da União Europeia. A integração é marca indelével da política europeia e sua execução em nível de excelência é que permite o desenvolvimento de toda a política determinada no âmbito Europeu.

Os desdobramentos destes princípios muitas vezes associam-se a outros princípios e condutas correlacionadas como o princípio da precaução que implica na consideração sobre os riscos ao meio ambiente, que devem ser considerados o mais cedo possível para atingir um nível de proteção elevado, implicando em exploração dos recursos naturais que provoque danos menos significativos possíveis, uso dos conhecimentos científicos com o objetivo de permitir a implementação de ações de preservação ambiental.

Ademais, subsidiariamente implicam os Princípios na responsabilização e no comprometimento de que as atividades promovidas no território ou sob a jurisdição de um Estado-membro não provoquem danos ao ambiente de outro, implicando ainda que a política ambiental dos Estados-membros deve promover a proteção internacional e mundial do meio ambiente através das organizações internacionais.

Parte-se, desta forma, de que a proteção ambiental é responsabilidade de todos, sendo necessário promover a educação nesse domínio e que as medidas de proteção ao meio ambiente devem ser tomadas no “nível mais apropriado”, levando em consideração o tipo de poluição, a ação necessária e a zona geográfica a proteger, na esteira da aplicação do princípio da subsidiariedade.

Desta forma, cumpre destacar que o Princípio Integrativo é talvez a base de todo o esforço que permite a efetividade e a efetiva distribuição de competência e conseqüentemente a eficiência das normas ambientais em âmbito Europeu.

Artigo 11

As exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e acções da União, em especial com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável.

Advindo do artigo 11 do Tratado de Funcionamento da União Europeia estabelece que as políticas e acções de protecção ao meio ambiente devem ser promovidas pelos países-membros de forma integrada com os outros setores.

Não há como afastar a protecção ambiental do que se determina às políticas dos demais setores, de forma que estas devem se coadunar com a protecção ao meio ambiente. Cria-se, desta forma, a verdadeira inserção da questão ambiental nos mais diversos setores da política da União, assegurando a sua efetividade.

A integração é uma construção evolutiva a partir da distribuição de competências, que se reafirmam no âmbito dos Estados, de forma que a política ambiental é totalmente respeitada, vez que determinada pela direção da União Europeia e ainda por ser objetivo fundamental garantido em norma formadora, advinda dos próprios objetivos dos tratados fundacionais.

Mais importante, até pela posição jurisprudencial, é se ter em última instância a salvaguarda de efetividade da política ambiental (e suas normas) por corresponderem à própria efetivação dos objetivos da União Europeia, devendo prevalecer em detrimento de toda a legislação ordinária dos estados membros, de forma a assegurar a sua efetivação.

Desta forma, ainda destacando a Integração², verifica-se que somente com este dispositivo integrativo e conformador de um verdadeiro Princípio da Integração Ambiental se pode alcançar os objetivos pleiteados pelas políticas coordenadas e dar cabo das tarefas pelas quais a própria União Europeia foi constituída (MATA DIZ; GOULART, 2012).

CONCLUSÃO

A integração política e legislativa da União Europeia tem superado diversos obstáculos e absorvido temas de altíssima relevância com sucesso e efetividade, como a questão da tutela ao meio ambiente, que inicialmente impactou a opinião pública e

² Vale realçar que o princípio quiçá mais significativo, sendo prioritário desde o AUE (1987), seja o princípio da integração ambiental o qual determina que as acções de protecção ao meio ambiente devem ser promovidas pelos países-membros de forma integrada com os outros setores, de maneira que tais políticas setoriais se mostrem harmonizadas com os parâmetros de protecção ao meio ambiente, tendo em vista que a possível degradação não respeita fronteiras nacionais ou regionais, sendo tal princípio claramente definido no artigo 6º do TUE.

rapidamente foi incorporada ao debate público até chegar a normatização efetiva, passando ainda a ter grau de importância aumentado a ponto de integrar as bases políticas que fundamentam e movimentam a própria União.

Esta evolução notável, numa seara de tamanha importância para a própria humanidade, somente foi possível dado caráter integrativo da União, e ao seu direito comunitário devidamente alicerçado, conforme se depreende da evolução da inserção dos dispositivos nos tratados da União, que revelam a importância do tema, especialmente se considerando que a União detém a competência legislativa ordinária em matéria ambiental.

Com efeito, somente num contexto de adesão volitiva de Estados soberanos a uma comunidade que efetivamente se dispõe a receber e efetuar as competências se pode pleitear a edição de normas de tamanha envergadura e o desenvolvimento de princípios que espelham valores tão caros a uma sociedade.

E somente o reconhecimento e a inserção da necessidade de proteção ambiental e sustentabilidade ao objetivo de melhoria de condição econômica e qualidade de vida, propósitos iniciais da própria Comunidade Europeia, permitiram reconhecer a prevalência do desejo comunitário e da diretriz comunitária.

Assim, a partir da premissa de proteção ambiental, foram paulatinamente incorporados temas nos tratados que reiteradamente foram repetidos e aperfeiçoados, sendo as normas aplicáveis a partir do reconhecimento da competência da Comissão Europeia, pelo direito integrativo, cujas decisões obrigam aos Estados que podem, por sua vez, melhorar em termos de exigências de cumprimento às normas, num estrito e correto caminho de uniformização de normas e de salvaguarda dos interesses públicos, oferecendo uma resposta efetiva aos anseios sociais.

A União Europeia enquanto objetivo de integração econômica e posteriormente política e social a partir de sua construção legislativa absorveu a demanda ambiental e gradativamente a alçou a objetivo equivalente aos objetivos fundacionais visto que imanente a própria consecução dos objetivos basilares comunitários, qual seja o desenvolvimento econômico e o aumento da qualidade de vida dos europeus.

Assim, e ainda que inicialmente voltada para uma integração econômica, a política e a legislação ambiental passaram a ser disciplinadas por princípios advindos desta própria normativa e ganharam, como de resto toda a legislação comunitária o status de prevalência como objetivo comum, de forma que a coordenação da política e da legislação ambiental seguem uma coordenação mínima em nível comunitário.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Pedro Baila. Evolução do Direito e da política do Ambiente Internacional, Comunitário e nacional. **Revista Millenium**, Viseu, n. 7, ano II, p. 32-35, jul. 1997. Disponível em: http://www.ipv.pt/millenium/ect7_pba.htm. Acesso em: 08 maio 2018.

LAGO, A. A. C. **Estocolmo, Rio, Johannesburgo**: o Brasil e a três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: Thesaurus, 2007.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; GOULART Rayelle Campos Caldas. **A Aplicação do princípio da integração ambiental nas políticas setoriais europeias**. 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8ca01ea920679a0f>. Acesso em: 24 abr. 2018.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Europeia**: processo de integração e mutação. Curitiba: Juruá, 2003.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de. Meio ambiente e comércio na agenda internacional: a questão ambiental nas negociações da OMC e dos blocos econômicos regionais. **Ambiente e sociedade**, v. 8, n. 2, p. 125-146, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v8n2/28608.pdf>. Acesso em: 09 maio 2018.

RAMÓN, Fernando López. **Caracteres del derecho comunitário europeo ambiental**. 1997. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17338.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2018.

VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros. **Proteção internacional do meio ambiente**. Brasília: UNITAR; UNICEUB; UNB, 2009. Disponível em: <http://197.249.65.74:8080/biblioteca/bitstream/123456789/681/1/PROTECCAO%20INTERNACIONAL%20DO%20AMBIENTE.pdf>. Acesso em: 24 de abr. 2017.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.